

## Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung - das Handlungsfeld Klimawandel

Bruns, Antje; Schaerffer, Mareike

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bruns, A., & Schaerffer, M. (2010). Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung - das Handlungsfeld Klimawandel. In A. Matern, S. v. Löwis, & A. Bruns (Hrsg.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (S. 86-90). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-355581>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Antje Bruns, Mareike Schaerffer*

## **Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung – Das Handlungsfeld Klimawandel**

S. 86 bis 90

Aus:

Antja Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

## **Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung**

12. Junges Forum der ARL

10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Arbeitsmaterial der ARL 353

Hannover 2010

Antje Bruns, Mareike Schaerffer

# **Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung – Das Handlungsfeld Klimawandel**

## **Gliederung**

- 1 Einführung: Integration zwischen Land und Meer
- 2 Zu den Dimensionen von Integration
- 3 Themen der Einzelbeiträge
- 4 Querbezüge zwischen den Einzelbeiträgen

Literatur

## **1 Einführung: Integration zwischen Land und Meer**

Integration zwischen Land und Meer, also in Küstenregionen mitsamt den in das Meer mündenden Flüssen, steht weit oben auf der umweltpolitischen Agenda. Eine wesentliche Triebkraft für die Bedeutungszunahme des Integrationsprinzips im Umweltbereich ist das europäische Umweltrecht, das unter anderem für Küsten- und Meeresräume sowie für Flussgebiete neue, integrative Steuerungsformen entwickelt hat (vgl. z. B. Brackemann/Markard/Rechenberg 2002: 12; Lütkes/Holzfuß 2007: 277; Petchow 2002: 14 f.).

Die Bedeutung von Küstenräumen und Flussgebieten wurde vielfach betont und beschrieben; sie sind Lebens- und Wirtschaftsräume, dienen der Erholung und sind ökologisch sensible Gebiete (z. B. Sterr 2007). Aus der intensiven menschlichen Nutzung folgt häufig zweierlei: Die Umwelt wird geschädigt und dadurch in ihrer Funktion beeinträchtigt und Nutzungsinteressen stehen sich gegenüber und können zu raumbezogenen Konflikten führen. Während der erste Aspekt die Umweltplanung – also den Schutz ausgewählter Umweltgüter – betrifft, ist die Lösung von Verteilungskonflikten und die Koordination der unterschiedlichen Raumnutzungen die zentrale Aufgabe der Raumplanung (vgl. Fürst/Scholles 2008: 70).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzungsintensität mit den genannten Folgen wurde auf europäischer Ebene seit der Nachhaltigkeitskonferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992 intensiv an der Implementierung nachhaltiger Managementansätze in Küstenräumen und Flussgebieten gearbeitet. Ausdruck dessen sind unter anderem die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), deren Ziel der gute ökologische Gewässerzustand in Europa ist, sowie die Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL), die den Umweltzustand der Meere verbessern will. Ebenfalls auf das Management von Flüssen zielt die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (HWRL), die die Wassermengenwirtschaft, genauer: den Umgang mit Hochwasser und den daraus entstehenden Risiken für den Menschen, zum Gegenstand hat (Wagner 2008: 774 ff.). Diese genannten Richtlinien, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, werden durch weiche Steuerungsformen – etwa Empfehlungen oder Aktionspläne – unterstützt.

## 2 Zu den Dimensionen von Integration

Warum ist die europäische Umweltpolitik aus raumwissenschaftlicher Sicht und zudem noch unter dem Aspekt der Integration interessant? Zunächst ist auf die Trivialität hinzuweisen, dass Wasser keine politisch-administrativen Grenzen kennt und daher eine räumlich integrative Sichtweise geboten ist, wenn es um das Management von Gewässern oder das Management in Flussgebieten oder Küsten- und Meeresregionen geht (räumliche Integration). Die oben genannten Richtlinien und weichen Steuerungsformen (z. B. IKZM<sup>1</sup>) tragen diesem Umstand Rechnung, indem Management in Räumen stattfinden soll, die problembezogen abgegrenzt werden: Die Gewässergüte und der Umgang mit Hochwassern soll sich an Flusseinzugsgebieten, also hydrologischen Einheiten, orientieren. Auch der Meeresschutz soll nun ebenfalls nicht mehr an Staatsgrenzen Halt machen, sondern in neuen Raumeinheiten erfolgen. Die europäische Umweltpolitik fordert mithin die Raum- und Umweltplaner auf, in neuen Räumen zu denken, zu planen und zu handeln (Lütkes/Holzfuß 2007: 277; Petchow 2002: 14 f.).

Da vielfältige Nutzungsansprüche in Küstenräumen und Flussgebieten bestehen, sollen die dahinter stehenden Interessen integrativ einbezogen werden (horizontale Integration). Dieses Vorgehen erscheint notwendig, um die Ziele (gute Umweltqualität, Ausgleich von Interessen) erreichen zu können. Ein Beispiel: Die gute ökologische Gewässerqualität kann nicht allein von der Wasserwirtschaft erreicht werden, da die Belastungen von vielen verschiedenen Nutzern ausgehen. Gewässerqualität ist somit auch ein Thema der Landwirtschaft (diffuse Gewässerbelastung durch Stickstoff und Phosphor), der Forstwirtschaft (Stoffrückhalt in Wäldern), der Schifffahrt (morphologische Veränderungen), der Industrie (punktuelle Gewässerbelastung), der Siedlungsentwicklung (urbane Abwässer), des Naturschutzes (Renaturierung) etc. Daraus ist abzuleiten, dass die Belastung der Gewässer, die chemischer, biologischer und morphologischer Art sein kann, nur gemeinsam reduziert werden kann, oder positiv formuliert, dass die anspruchsvollen Umweltziele nur in Zusammenarbeit mit anderen raumbedeutsamen Fachplanungen und der querschnittsorientierten Gesamtplanung erreicht werden können. Dabei sind sowohl die betroffenen Privatpersonen einzubinden, als auch organisierte Interessenvertreter der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft sowie die politisch-administrative Koordinationssphäre. Da die verursachenden Nutzungen der Umweltbelastungen in (sektorale) Planungsprozesse eingebunden sind bzw. durch sie legitimiert werden, wächst der Koordinationsbedarf zwischen den entsprechenden Fachplanungen (Wasserwirtschaft, Agrarstrukturplanung, Landschaftsplanung etc.) sowie zwischen Fachplanungen und der räumlichen Gesamtplanung (Jänicke/Kunig/Stitzel 2003: 437; Jessel/Tobias 2002: 37 und 99 ff.). So werden beispielsweise mit der flächenhaften Bewirtschaftungsplanung in Flusseinzugsgebieten laut Wasserrahmenrichtlinie Aufgaben übernommen, die der räumlichen Gesamtplanung ähnlich sind (vgl. ARL 2001: 1f). Daraus erwächst unter anderem die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen sektoraler Wasserwirtschaftsplanung und querschnittsorientierter Gesamtplanung verändern wird. Zudem sind die Herausforderungen und Problemlagen typische Mehrebenenprobleme, sodass auch die verschiedenen Planungs- und Handlungsebenen einbezogen werden müssen (vertikale Integration).

Räumliches Handeln beinhaltet neben der ortsbezogenen Dimension auch eine zeitliche. Für gewöhnlich ist das raum- und umweltplanerische Handeln an kurzen Zeiträumen orientiert, während Umweltveränderungen längerfristig, oft auch schleichend und

<sup>1</sup> IKZM steht für Integriertes Küstenzonenmanagement und strebt eine nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen an. Seit den 1990er Jahren wird der Ansatz von der Europäischen Union über sogenanntes soft-law, also unverbindliche Empfehlungen und Mitteilungen, implementiert.

zunächst unbemerkt verlaufen. Ein aktuell viel diskutiertes Beispiel, das auch bei der Tagung des Jungen Forums eine wichtige Rolle spielte, ist der Klimawandel. Auch wenn bereits heute einzelne Extremereignisse (Starkregen, Überschwemmungen, Sturmfluten, Hitzewellen, Dürre) als Zeichen des Klimawandels gewertet werden können, so bleiben die erwarteten Veränderungen für viele Akteure und ihr raumbezogenes Handeln doch in weiter Ferne. Ein anderes Beispiel sind die langen Verweilzeiten des Stickstoffs in der Bodenzone, bevor es in die Gewässer gelangt: Im Elbeinzugsgebiet beträgt die durchschnittliche Verweilzeit 30 Jahre mit der Folge, dass sich erfolgte Reduktionsmaßnahmen erst sehr verzögert anhand eines verbesserten Gewässerzustandes ablesen lassen. Integration, so die Schlussfolgerung, muss also auch in zeitlicher Hinsicht erfolgen und dabei naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten mit gesellschaftlichem Handeln verknüpfen.

In der Zusammenschau ergibt sich, dass Integration ein umfassendes Prinzip der raumbezogenen Umweltplanung darstellt. Genannt wurde die räumliche, horizontale, vertikale und zeitliche Dimension. In den Einzelbeiträgen wird dieser Bedarf nach Integration und Koordination anhand ausgewählter Räume (Flussgebiete und Küstenregionen) und ausgewählter inhaltlicher Herausforderungen (Klimawandel, Auswirkungen des demographischen Wandels auf Wasserwirtschaft) diskutiert.

### 3 Themen der Einzelbeiträge

Die Einzelbeiträge sprechen eines oder mehrere der übergeordneten Leitthemen an, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- Abgrenzung neuer Handlungsräume und Regionsbildung (jenseits von politisch-administrativ abgegrenzten Räumen),
- Ausbildung charakteristischer Steuerungsformen und -prozesse auf regionaler Ebene, um horizontale und/oder vertikale Integration zu ermöglichen,
- Eignung der entstehenden Strukturen, um (neuen) Herausforderungen, wie beispielsweise den Folgen des Klimawandels, zu begegnen.

*Frank Buchholz, Tobias Kemper und Robert Riechel* gehen in ihrem Beitrag „Strategische Planung in naturräumlich definierten Handlungsräumen – Anpassung an den Klimawandel in der Region Starkenburg“ auf ein Akteursnetzwerk ein, das initiiert wurde, um möglichen Folgen des Klimawandels pro-aktiv zu begegnen. Anhand des Einflussgebietes der Gersprenz, ein Fluss in Hessen, wird die Betroffenheit unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher und staatlicher Akteure gegenüber Hochwasserrisiken, Starkregenereignisse oder Trockenperioden in verschiedenen Naturräumen analysiert, bewertet und dialogorientiert bearbeitet. Die Struktur des Forschungsverbundes KLARA-Net bietet die Möglichkeit, durch kooperative Planungsverfahren Handlungskapazitäten zum Umgang mit Klimafolgen im Einflussgebiet der Gersprenz zu fördern und gemeinsam getragene Lösungsansätze zu entwickeln. Es wird herausgearbeitet, dass „den Raumplanern“ im Rahmen des Projektes KLARA-Net eine moderierende Rolle zufällt und sie zentral für die Informations- und Wissensverbreitung sind.

Im darauf folgenden Beitrag „Klimaanpassung in der räumlichen Planung in Niedersachsen“ stellt *Enke Franck* den Forschungsverbund KLIFF vor. Auf der Grundlage regionaler Klimaprojektionen werden anhand verschiedener Handlungsfelder, z.B. Flussgebiete, Küstenzonen oder Waldlandschaften, Potenziale der Regionalplanung für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Klimaanpassung thematisiert. Das querschnittsorientierte Teilprojekt IMPLAN verfolgt das Ziel, sektorale Forschungsergebnisse in die räumliche Planung Niedersachsens einfließen zu lassen. Dieser

Beitrag macht auf eine weitere, sehr wichtige Dimension von Integration aufmerksam: die Notwendigkeit der Wissensintegration in interdisziplinär zusammengesetzten Forschungsprojekten. Denn bevor die räumliche Querschnittsplanung (hier: Regionalplanung) zu raumrelevanten Empfehlungen kommen kann, gilt es die Einzelbefunde (auf wissenschaftlicher Ebene) inhaltlich zu integrieren, um die Befunde dann in operative Maßnahmen zu transformieren.

Der Beitrag von *Cilli Sobiech* „Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren“ ist ein Plädoyer für ein integriertes Risikomanagement. Wie die Analyse der themen- und sektorspezifischen Ansätze auf europäischer Ebene zeigt, besteht hinsichtlich der Integration und Koordination noch erheblicher Handlungsbedarf. Für die Raum- und Umweltplanung ist besonders alarmierend, dass in einigen Instrumenten der Prävention die räumliche Komponente noch nicht bedacht wurde. Insofern scheint die Forderung nach einer integrierten Strategie zum Katastrophenmanagement und zur Risikoprävention mehr als berechtigt. Inhaltlich müsste eine solche Strategie allerdings sehr umfassend sein und wiederum andere Instrumente – etwa die Wasserrahmenrichtlinie und die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie – beinhalten. Dies macht jedoch eine Umsetzung schwierig, vor allem wenn es stärker als bisher um präventive Aspekte gehen soll.

*Susanne Bieker* und *Birte Frommer* stellten neue Ansätze einer flexiblen Wasserver- und -entsorgung vor. Titel des Vortrages war die „Herausforderung Bestandssanierung – integrierte semizentrale Infrastruktursysteme als Lösungsansatz?“. Sie legten dar, dass im Zuge der Bestandssanierung integrierte semizentrale Infrastruktursysteme besser auf klimabedingte Extremereignisse, die zu erhöhten Abwassermengen führen (z. B. Starkregen), reagieren könnten. Flexible und angepasste Infrastrukturen sind insbesondere auch deshalb notwendig, weil sich die Abwassermenge aufgrund des demographischen Wandels und weiterer Einsparpotenziale vermutlich reduzieren wird. Die so entstehende Situation mit räumlich und zeitlich sehr differenzierten Nutzerverhältnissen erfordert dezentrale Systeme<sup>2</sup>.

#### 4 Querbezüge zwischen den Einzelbeiträgen

Obwohl es nicht beabsichtigt war, beziehen sich alle vier Einzelbeiträge explizit auf das Themenfeld „Anpassung an den Klimawandel“ (vgl. auch den Beitrag Daschkeit in diesem Band). Dies erfolgt sowohl aus der Perspektive eher politikwissenschaftlicher Analysen der Steuerungsinstrumente als auch auf konkreter Ebene der Regionalplanung und des Regionalmanagements. Zudem werden konkrete Lösungsansätze für die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur dargeboten. Deutlich wird, dass sich durch die Folgen des Klimawandels besondere Herausforderungen hinsichtlich einer integrierten Aufgabenbewältigung in der raumbedeutsamen Umweltplanung ergeben. Im Rahmen dessen bilden sich bereits neue Steuerungsformen und Handlungsräume heraus, die neben den bisherigen formellen Instrumenten und politisch-administrativen Räumen existieren. Innerhalb der neuen Handlungsräume sollen verschiedene Nutzungsinteressen und Schutzansprüche über Verwaltungsgrenzen hinaus und sektorübergreifend integriert werden. Aber auch die Frage nach den Handlungsebenen (lokal oder regional) und der Organisation (zentral oder dezentral) spielt bei der Bewältigung von Aufgaben, die mit Unsicherheiten behaftet sind und Flexibilität erfordern, eine Rolle. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion über den Wandel von einem Sicherheitsdenken zu einer Risikokultur relevant.

---

<sup>2</sup> Dieser Beitrag erscheint nicht in dem vorliegenden Band.

Als übergeordnete Diskussionsthemen, die im Rahmen des Workshops keineswegs ausdiskutiert werden konnten, sind folgende Thesen bzw. Fragen zu nennen:

- Wie kann die Bildung von neuen Handlungsräumen, die sich hinsichtlich ihrer Grenzen von vorhandenen politisch-administrativen Räumen unterscheiden, gelingen?
- Wie kann eine etwaige Koexistenz von traditionellen Handlungsräumen und neuen Handlungsräumen organisatorisch gelöst werden? Wie kann beispielsweise langfristig damit umgegangen werden, dass sich die Wasserwirtschaft vermehrt an hydrologischen Einheiten orientiert und die räumliche Gesamtplanung an den bisherigen Verwaltungsgrenzen? Widerspricht dies dem Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung?
- Wie entwickelt sich das Verhältnis von einzelnen Fachplanungen (z. B. Wasserwirtschaft) zur räumlichen Gesamtplanung auf nationaler Ebene, wenn die Fachplanung seitens der Europäischen Union gestärkt wird?

## Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2001): Stellungnahme einer Expertengruppe der ARL zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. In: ARL-Nachrichten 3.
- Brackemann, H.; Markard, C.; Rechenberg, J. (2002): Neue Wege im Flussgebietsmanagement. In: Ökologisches Wirtschaften 2, 11-13.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- Jänicke, M.; Kunig, P.; Stitzel, M. (2003): Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Lern- und Arbeitsbuch. Bonn.
- Jessel, B.; Tobias, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. Stuttgart.
- Lütke, S.; Holzfuß, H. (2007): Die grundlegenden Inhalte und Botschaften des nationalen IKZM-Berichts. In: Informationen zur Raumentwicklung 5, 275-281.
- Petchow, U. 2002: Neues Instrument der Umweltpolitik. Veränderte Governancemechanismen im Flusseinzugsgebietsmanagement. In: Ökologisches Wirtschaften 2, 14-15.
- Sterr, H. (2007): Folgen des Klimawandels für Ozeane und Küsten. In: Endlicher, W.; Gerstengarbe, F.-W. (Hrsg.): Der Klimawandel. Einblicke, Rückblicke und Ausblicke. Potsdam, 86-97.
- Wagner, K. (2008): Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie. Bewertung der Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Natur und Recht 30, 774-779.